



TITLE:

ウォルポール減債基金の変貌過程

AUTHOR(S):

舟場, 正富

CITATION:

舟場, 正富. ウォルポール減債基金の変貌過程. 経済論叢 1966, 98(3): 200-219

ISSUE DATE:

1966-09

URL:

<https://doi.org/10.14989/133150>

RIGHT:

經濟論叢

第九十八卷 第三號

戦後わが国の「經濟計画」の背景……………木 原 正 雄 1

レーニン「帝國主義論」と經濟統合政策……………佐 々 木 建 21

転形問題と費用価格……………松 石 勝 彦 42

ウォルポール減債基金の変貌過程……………舟 場 正 富 62

昭和四十一年九月

京都大學經濟學會

ウォルポール減債基金の変貌過程

舟 場 正 富

序 主 題 の 設 定

原蓄期におけるイギリスの国家財政のあり方を、私はさきに基金制度 (funding system) という形でとらえた。そして18世紀初期にいたって、原蓄時代につきものの相次ぐ対外戦争によって惹起される財政危機をのりきる中から基金が統合され減債基金がつくられたことに言及した¹⁾。これがいわゆるウォルポール減債基金 (Walpole Sinking Fund) である。

本稿では、この減債基金が公信用の安定と公債負担の軽減という意図のもとにつくられながら、結局は原蓄財政の運動法則を規定する基金制度の展開過程にくみ込まれ、その中核に成長転化する問題を主題とする。そして遂には原蓄財政のさまざまな基金の中に減債基金が君臨し、それが基金制度の宿す矛盾を最大限にまで押し拡げること、さらにこのことがとりもおさず統一国庫制度という近代財政制度をつくりあげる実質上の前身にいたる過程にほかならず、その中に基金制度の展開から消滅への過程を追求することが出来るのである。

それゆえ、私がここで展開する減債基金論はこれまで古典学派以来の伝統である減債基金擁護論とは若干違ったものになるだろう。彼らの主張が原蓄国家からの離脱を要求し現実に対決する1つのイデオロギーとして出されているかぎり、そこから当時の現実を判断することができない²⁾。アダム・スミス以後の減債基金論 (R. ハミルトン、D. リカード、J. R. マカロック) とその流れをくむ財政史にあつては、減債基金は減債のための基金としてのみ意識さ

1) 拙稿、イギリスにおける公信用の成立と基金制度、「経済論叢」第97巻6号、1966年6月、75ページ。

2) 島恭彦、安価な政府論の再構成、「彦根論叢」第47・8合併号、1958年、48ページ。

れ批判されるに終り、減債基金の「流用」や変質がどのような法則の下にどう展開され、それが如何なる歴史的意義をもたされていたのかを問題としなかったから、たんなる小市民的な願望がならべたてられたにすぎなかったのである。私たちはこの枠を一步出て、減債基金の変貌を1つの基軸として原蓄財政を科学的に再構成しよう。

I 減債基金の成立

1716年につくられた減債基金設置法³⁾は、イングランド銀行と南海会社への利払い率を6%から5%に引下げを前提にしていた。その規定によると、「イングランド銀行の基金を削減するためにこの会期中につくられた法律によるすべての剰余金、南海会社の基金を削減するために同じくこの会期中につくられた法律による剰余金、先述の議定された法律による租税収入からの剰余金、およびこの法律によってつくられたいわゆる一般基金の剰余金など年々生み出されるすべての金額は、1716年12月25日以前につくられた国債元本ならびに利子の軽減に用いられるであろう。そしてそれ以外の何らの使途、意図、目的のもとにも用いられてはならない」となっている。すなわち、銀行基金、南海基金、総合基金、一般基金という、すでに統合された4つの基金の経費を下下げによって圧縮し、その剰余分をくり入れて減債基金をつくること、減債基金はすべて国債元本の償還に用い、それによって政府に対する債権者の元本を保障するとともに、財政における公債費を軽減しようとするものであった。

一般に減債基金の財源は、このように市場利子率の低落にもとづく債券価格の上昇に支えられた低利借替えによる純益をくり入れるか、歳出入剰余金を準備金として留保し、その中に減債部門をつくるかの場合が多い⁴⁾。基金制度のもとでは全体を包括する予算制度は存在しないから、各基金の剰余をくり入れる形をとらざるをえなくなる。また、地租・麦芽税などの年々の議定税から支弁される軍事基金の各部門は個別の経費部門を構成していたから、官職の廃止

3) 3 Geo I, cap. 7.

4) 起債額の一部分を積立てる方法は、1792年の New Sinking Fund ではじめて採用された。

という困難な手続きを経ずには剰余金を生み出すことが出来なかった。さらに、減債基金の財源として政論家たちによって早くから主張されてきた財産税は、学史的には興味をひくが実現性の上からはあまり見込みはなかった。

しかしながら、低利借替えといえども国民諸階層の間に利害の対立をもたらすだろう。この点についてハーグリーヴズは、「地主やジェントリーは全国津浦々まで賛成し」、「ロンドン貨幣階級や債券仲買人は反対」、「一般の政府債権者は、利子は減っても元本はより保障されよう」という態度であったと、いずれも適切な引用で答えている⁵⁾。実際、イングランド銀行と南海会社は低利借替えに全面的に応じたのみならず、賛同しない者への償還のための起債に5%で応募した。こうしてつくられた減債基金の歳入は32.3万£で、全利払い経費の約1割にあたる⁶⁾。

その後の減債基金をみる場合、南海泡沫 (South Sea Bubble) を避けて通るわけには行かない。この事件は公信用に破滅的な影響を与えたスキャンダルとしてよく知られているが、裏面からみるとそれは基金の統合の過程であり、さらに減債基金の増大の線に沿うものであった。その経過ならびに結末は次の通りである。1718年、貿易事業に失敗した会社はイギリスの全ての国債を引受けるという投機に出た。政府はこの申し出を、最初の借替えて大きな障害をなした有期年金額の処理に利用しようと考えた。すなわち、さまざまな年金を会社に買取らせてそれらを償還債に転換させ、低利借かえに服させようとするものであった。1720年4月に成立した法律は、イングランド銀行と東印会社所有分を除くすべての公債を南海会社株に合体し、1727年まで5%、それ以後4%の利払いを行なうことを定めた。このとき南海会社を買取った公債の内訳は、償還債1,400万£、非償還債1,200万£余で、これによって会社の資本金は以前からの分を併せて3,780万£となり、年々の利払い額185万£という一大基金が出来上る筈であった。しかしこのとき議会は、「驚くべき無智と犯罪的怠慢により（公債と引換えに与えられる）南海会社の株価を固定しな

5) E. L. Hargreaves, *The National Debt*, London, 1930, p. 33.

6) 減債基金の収入が利下げによる節約(2割)市に比例しないのは、低利借替に服さない有期年金があったためである。

った。それゆえ株価が高いほど会社にとって有利だった。』⁷⁾ このため会社は株価の上げを策し、騰貴した株で年金を買取るという会社にとって有利な取引によって⁸⁾、ますます株価は暴騰した。崩壊の跡始末にウォルポールが再び起用され、彼は南海会社株の一部(400万 £)をイングランド銀行の資本金に合体させ、さらに会社株そのものも商業株と年金株に分割した。この結果南海会社は公債取扱い機関の性格を強めて行く。なお1727年に予定されていた4%への低利借替えは予定通り行なわれたため、政府にとっては「南海計画の主たる狙いは達成されたかにみえる」⁹⁾と評する見解さえある。

第1表 減債基金の歳入
(単位 £. s. d.)

| 年、次 | 歳入額 | 注 |
|---------|-------------------------------|-------------------|
| 1717 | 323,434 : 7 : 7 $\frac{1}{2}$ | 富くじ50万 £ |
| 18 | 569,505 : 4 : 11 | |
| 19 | 1,324,175 : 0 : 0 | |
| 20 | 630,803 : 6 : 0 | |
| 21 | 368,772 : 3 : 9 | 南海会社より 受入れを含む |
| 22 | 1,093,821 : 13 : 5 | |
| 23 | 2,673,291 : 4 : 5 | |
| 24 | 850,286 : 10 : 3 | |
| 25 | 1,225,141 : 8 : 0 | 4%借替え |
| 26 | 786,818 : 12 : 11 | |
| 27 | 1,284,586 : 2 : 5 | |
| 28 | 1,924,101 : 4 : 8 | |
| 1727~36 | 1,132,251 | 10年間の平均値 |
| 1737~46 | 1,062,170 | |
| 1747~56 | 1,356,578 | |
| 1757~66 | 2,059,406 | |

資料：上段は E. L. Hargreaves, *The National Debt*, p. 40; 下段は R. Hamilton, *National Debt of Great Britain*, p. 96 より。

南海泡沫が国民諸階層にどのように影響したかはともかく、それが基金を統合し、減債基金を増額させる上に果した役割は大きい。南海泡沫をはさむ1714年と1727年の公債内訳を対比してみると¹⁰⁾、永久債がこの間3倍に、有期年金は10分の1に、流動債が4分の1になっているのがわかる。

1727年の4%低利借替えにより、減債基金の収入は年々34万 £ ふえることになった。第1表はウォルポ

7) Sir J. Clapham, *Bank of England, A History*, Cambridge, 1958, Reprinted, Vol. I, p. 84. () 内筆者。

8) 年金類の買取りは長期(99年など)のもので20購買年数(years' purchase)、中期は14購買年数だった。

9) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 30.

10) 1714年は, Sir J. Sinclair, *The History of the Public Revenue of the British Empire*, Vol. I, p. 437. 1727年は E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 293 を参照。

ール減債基金の歳入の推移を掲げたものである。このように減債基金が増大して行く理由は、1つに償還された公債にこれまで支払われていた利子が基金に剰余金をもたらし、減債基金を自動的に増大させるという、早くからグウルド (N. Gould) などによって指摘されていた性質がある¹¹⁾。さらに30年代に華々しく展開された議会の論争によれば、減債基金の財源となる各基金に与えられた定率賦課の関税や消費税が、通商の拡大によって次第に増大したことに大きく依存していることが明らかにされている¹²⁾。

次に減債基金の初期の運用について、ここでは公債の償還に限って触れておくことにする。ブリスコ (N. A. Brisco) によると、減債基金は1727年頃まで一応規定通り運用されたとあり、この間の公債償還の総額は 662.6 万 £ とされている¹³⁾。しかしながら彼も認めているように同期間の新規起債額は 392.8 万 £ あり、しかもこれに対する利払い基金は新税の賦課によって充当されている。それゆえ実質的な減債額は 269.8 万 £ であるにもかかわらず、減債基金の収入は大きく膨脹した。ここでは減債基金そのものが新税賦課の原因となり、経費の膨脹を支えてきたのである。

その後はイングランド銀行と南海会社に対して毎年約100万 £ を交互に(但し、南海会社の方が回数が多い) 償還している¹⁴⁾。これによって南海会社の資本金は、40年代には泡沫事件直後の 3,300 万 £ から 2,700 万 £ にまで減らされた。しかしながらその背後において、新税の賦課をとともなう起債や減債基金の膨脹と流用が併行して進んでいた。当時の減債論争はこうした誤魔化しを次々と暴露して行ったが、「信頼しうる財政勘定の欠如」によって、公債残高が増えたのか減ったのかすらははっきりしないというのが実情だったという。おそらく正確な量的把握は不可能だし、徒勞でもあろう。次に私は減債基金の変貌を中心におくが、

11) N. Gould, *Essay on the Public Debts of this Kingdom*, 1726, quot. in E. L. Hargreaves, *op. cit.*, pp. 41-42.

12) *Cobbett's Parliamentary History*, Vol. IX, pp. 921-22.

13) N. A. Brisco, *The Economic Policy of Robert Walpole*, *Studies in Hist., Econ., & Public Law*, Vol. 27, Colum. Univ., 1907, p. 40.

14) *Ibid.*, p. 61.

そこでのアプローチはより質的な側面から行なわれることになるだろう。

II 減債基金の変貌

基金制度という財政のあり方そのものの中に、減債基金に種々の雑支出を要請する機構的要因がふくまれていた。ウォルポールが再度政權についた頃には、「地租・麦芽税を除くすべての租税は特定の目的に充てられており、その剰余は減債基金に払込まれていた」¹⁵⁾とブリスコは述べている。このため国庫内には統一的な準備金という性格のものは全くなく、さまざまな予備的支出を減債基金から充たせねばならなかった。「大規模な追加経費は年々の地租率を増大させることによって支弁された。……しかし、小額の臨時支出は租税賦課率の引上げや新税の設置によらずに、減債基金を構成する筈の（各基金の）剰余の流用によって支弁される傾向にあった。」¹⁶⁾そして、1724年の金銀比価確定にあたって国庫内に生じた赤字を補填し、1729年の国庫金盗難事件を埋め合わせたりするのに減債基金が流用されたのである。

このように減債基金を準備金として流用するという問題は、いわば当時の財政制度の欠陥に対応するもので、ここではとくに言及するにあたらな。しかしながら、イギリスに限らずこうした準備金にあつまる財源がその時点での財政の動きの中で最先端に据えられ、その矛盾を最も集約的に受けさせられるところに問題がある。18世紀イギリス財政の特質である基金制度の運動法則がこのような「自由な」財源を見逃す筈はなかった。減債基金がひかえ目な準備金から大規模な利払い基金へと転化される条件が、当時の再生産に規定された客観的な法則としてそこにはあった。

減債基金を構成する財源の一部に恒常的な歳出部門を設置し、そこに一種の基金をつくりあげたのは、1727年のジョージⅡ世のシヴィル・リストに80万£終身供与したときにはじまる。ウォルポールはその不足分10万£を、総合

15) *Ibid.*, p. 75.

16) E. L. Hargreaves, *op.cit.*, pp. 40-41.

基金の剰余すなわち減債基金から毎年くり入れることにしたのである。これによって国王は1727年から60年の在位中に396万£を受け、この他にも在位期間中恒常的なくり入れの規定が3回、臨時の供与が2回行なわれている¹⁷⁾。当時の議会は君主権増大を危険視する傾向をもっていたから、ウォルポールに対する非難が強く、彼は減債基金を「盗んだ (wangle)」とまで罵倒されている¹⁸⁾。

1730年さらに大規模な「流用」への種がまかれた。この年東印会社の利払いに充てられていた塩税が廃止され、ウォルポールはその経費を減債基金から支弁することにした。さらに彼は、その後間もなく塩税を復活させるにあたって、それを新規起債の利払いに充てた。プリスコはこのような操作について、ウォルポールは減債基金を大びらに起債手段として流用出来ないから、このようなまわり道をしたのだと評している¹⁹⁾。同じ頃ウォルポールは地租全廃のため有名な消費税計画を出して失敗したとき、地租率1s.に相当する50万£を減債基金から支弁し、史上初の1s.地租を実現させた。周知の通りイギリスでは当時毎年議会で1s.から4s.までの地租率を決定し、1s.につき50万£の収入が年々の議定税としてもたらされていた。そして当時の経常費は約100万£であるから、平時には2s.地租、戦時にはそれ以上の地租率が賦課された。だから平時に1s.地租を維持するには毎年50万£を減債基金からくり入れねばならなかった。そしてもしこれがそのままつづくならば、減債基金から経常費が支弁されるという奇妙な原則が確立することになる筈だった。

その後地租率は2s.に戻されたが、今度は地租率の上昇を伴うべき追加経費が減債基金から支弁される傾向があらわれはじめた。プリスコの叙述から作成した第2表をみると、30年代を通じて減債基金が地租に代位して追加経費を支弁する主役になって行く過程を明瞭に看取出来る。この間を通じて地租は2s.以下に押えられ、「Pax Walpoliana」を支える2つの柱（議会に対しては低率地。

17) Sir J. Sinclair, *op. cit.*, Vol. II, pp. 63-64.

18) *Cobbett's Parliamentary History*, Vol. VIII, pp. 599-603.

19) N. A. Brisco, *op. cit.*, p. 63.

第2表 主な追加経費とその財源

(単位: 万 鎊)

| 年 次 | 追 加 歳 出 | | | | | 財 源 | | | | |
|------|---------|------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|
| | 陸海軍 | 友邦補助 | 赤字補填 | 流動債 | 長期債 | 地 租 | 減債基金 | 流動債 | 長期債 | その他 |
| 1727 | 100.0 | 22.0 | 27.5 | | | 100.0 | | | | 37.0 |
| 28 | 95.0 | 38.6 | 28.0 | 33.9 | 69.3 | 50.0 | | 50.0 | 175.0 | |
| 29 | 42.0 | 31.6 | 28.0 | 50.0 | | 50.0 | | | | |
| 30 | 12.0 | 26.6 | | | | | | 55.0 | 20.0 | |
| 31 | | | 17.5 | 51.0 | | | | | 120.0 | |
| 33 | 10.4 | | 16.0 | | | | 50.0 | | | |
| 34 | 52.0 | | 33.5 | 120.0 | | | 120.0 | | 100.0 | |
| 35 | 119.0 | 5.7 | 17.3 | | | | 100.0 | | 50.0 | |
| 36 | 29.0 | 5.7 | 7.0 | | | | 60.0 | | | |
| 37 | 10.0 | 4.2 | 7.2 | | | | | | 50.0 | |
| 38 | 60.5 | | 6.0 | | | | 50.0 | | 50.0 | |
| 40 | 195.0 | 5.8 | 2.5 | | | 100.0 | 120.0 | | | |

資料: N. A. Brisco, *The Economic Policy of Robert Walpole*, pp. 75-82より抜粋。

租, 対外的には友邦補助)の支柱が減債基金にあったことが読みとれるのである。

かくして, ウォルポール時代後半に減債基金からの経常費への流用額は 670 万 鎊, 減債基金にもとづく起債額は 180 万 鎊 になったといわれる²⁰⁾。また, 1739 年から 48 年まで続いた戦争 (オーストリア王位継承) の財源は, 地租麦芽税 2,200 万 鎊, 減債基金 780 万 鎊, 公債 3,134 万 鎊 となる²¹⁾。このように 30 年代から 40 年代前半にかけて, すでに減債基金が変貌する諸契機は出揃ったのである。議会史をくっても, 流用問題をめぐる反対論は, このあたりを境にして下火に向うことがわかる。次に, このような減債基金の「流用」ないしは変質を支えたもう 1 つの要因である政府債権者側の態度の変化を問題にする。

1730 年の塩税の廃止は, 「貧しい手工業者や製造業者への重圧を除く」ためという国王の開会演説 (Address) にもとづく和普通いわれているのであるが²²⁾, 私はその頃すでに減債基金の流用を支持する一大勢力が出来上りつつあったことの方をむしろ注目したい。あたかも同じ頃出されたパンフレットには,

20) *Ibid.*, p. 70.21) Sir J. Sinclair, *op. cit.*, Vol. II, p. 74.22) W. Kennedy, *English Taxation, 1640-1799*, London, 1913, p. 100.

「減債基金は今や大きく成長し、年々 120 万 鎊 の歳入をもたらす。それはすべての公債所有者にとってほとんど脅威と化した」²³⁾ とあり、また当のウォルポールも減債基金の流用に対する非難に應えて、「今や彼ら（政府債権者）にとって、誰が一番先に支払われるかではなく、誰が一番最後に支払われるかが問題なのだ」²⁴⁾ とやり返している。このように一方で公信用が一応安定路線にのり、他方で重商主義体制が行詰りを見せはじめる30年代には、公債所有者は元本の償還よりもそれに対して支払われる年金を固執する寄生階級を構成するようになった。政府債権者が国債の償還を厭がったのは、彼らが政府以外のどこからもそれ以上に高い利子を得ることが出来なかったためだとプリスコはいう²⁵⁾。

こうした事情が最もシャープに露呈されたのは、1737年のバーナード (Sir J. Barnard) の 3% 借替え計画をめぐる抗争においてであった²⁶⁾。彼が提案した低利借替え案は、すでに年金取扱い機関となっていた南海会社によって、寡婦や孤児などの小額所有者を苦しめるものだという反対にあった。「尊敬すべき商人」といわれるバーナードは、下層階級にとっては僅かばかりの年金の減少よりも重税をとり除く方が大切だと本質を衝くのだが、結局ウォルポールの日和見でこの計画は挫折した。

1750 年に行なわれた低利借替えは、基金を統合し公信用を安定させる上に大きな役割りを果たした。49年の末、ペラム (Pelham) は現存の 4% 債を57年までは 3.5% に、それ以後 3% にする計画を発表した。第1回の払込みにはイングランド銀行以外はかなりの抵抗を示したが、2回目にはほとんど完了し返済用の元本も 3% で起債することが出来た²⁷⁾。重要なことは、この借替えの過程でイングランド銀行扱いの公債の中に、3% レデュースド (Reduced) という一種の統合基金をもつ債券 (stock) が出来たことである。名称から明

23) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 45.

24) *Ibid.*, p. 55.

25) N. A. Brisco, *op. cit.*, p. 65.

26) *Cobbett's Parliamentary History*, Vol. X, pp. 33 ff.

27) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 54.

らかなように、これは以前から銀行がとり扱っていた種々の利率の永久債を3%に縮め揃えて、それを支える基金をも統一したものであった。但し、これは銀行の資本金には含まれていない。翌51年には、同様にして3%コンソル(Consols)が出来た。これらは統一的な基金をもっていること、同じ利率でしかも大量であることなどの理由から市場性に富み、その後の公信用に大きな影響を与えた。とりわけ50年代以降は、この2つの債券を媒介として国庫と金融市場が直結するようになり、特権会社の地位は低下した。「英国政府の信用は、当時の環境でえられる最高の条件で公衆から借入出来る程にまで確立された」²⁸⁾のである。なお、この2つの債券が共に3%でありながら統合されなかったのは、利払期日をずらすためであったといわれる²⁹⁾。

7年戦争までの短い安定期ではあったが、こうして公信用における重要な形態変化「債券の成立」がなされ、基金の統合が進み、減債基金は増大した。原蓄財政は、このあと終末期の2つの試練(7年戦争とアメリカ独立戦争)を経なければならなかったのだが、それを支えたのは主としてコンソルとレデュースドであった。しかし私たちは公信用を形態からだけ見るのは楯の反面、それにより本質的でない方のそれを見ているにすぎないことを知っている。次にこのような債券の側からの統合に対応して国庫内の基金はどのような動きを示すかを考察する。

3%低利借替えの成功により減債基金の経常収入源は一応すべて与えられたことになる。それは低利借替えの利益を単に合わせたもの以上に膨脹する性質のものであることは、すでに述べた通りである。アニュアル・レジスター(Annual Register)によれば、1750年代の末には経常収入を意味する他基金の剰余受け入れは186.7万ポンドに達している(第3表)。

ところがこのように減債基金の収入源がすべて与えられた50年代は、その歳出入が共に正規のルートをはみ出し、減債基金そのものの質的な変貌の完成す

28) *Ibid.*, p. 58.

29) Sir J. Sinclair, *op. cit.*, Vol. III, p. 39.

る時でもあった。1734年の臨時歳出条項(vote of credit)はその根拠を与えたものとして注目される。この年海軍債を減債基金で支払ったときに、国王が議会の承認なしに追加軍事費を支出することが出来る権限として議会から与えられたのである。しかもこの財源に減債基金が用いられたことは大きな問題を残した。もし減債基金の財源が年々議会によってくり入れられる性格のものであれば、それに対する侵害は議会の制約を受けることになる。しかし逆にもしそのような財源に依存していたとすれば、減債基金はもっと早く侵害されていただろう。けれどウォルポール減債基金がまがりなりにも存続しえたのは、各基金の剰余を自動的にくり入れるという制度的な保障があったためだともいえるのだから。ところがこのような政策の永続性を確保する意図をもつ規定そのものが、逆に政府に議会の制約から逃れた財源を与える方向に作用したのである。この頃の状態をポスルスウェイトは、「常設永久収入(standing perpetuated revenue)は議会および人民の自由にとって常備軍に劣らず危険である」と述べた³⁰⁾。議会でも「革命以後賢明に樹立されてきた vote された財源に歳出を議定するという方法に逆行するものだ」という非難が出された³¹⁾。

1752年、新規起債に議定された租税を減債基金に搬入し、そこから利払いを行なうという決定的な事態が生じた。減債基金の側で基金の統合がはじまったのである。これは減債基金に集まる全収入を利払いや起債に対する保証として用いるための誘い水として作用した。この結果減債基金はますます膨張し、財政全体の中に占めるその地位を一変させて行くのである。

第3表は1759/60年度の減債基金の歳出入の内訳である。総額321.5万£という数字は当時の財政規模の3分の1を占める。そのうち歳入面についてはすでに触れたように(2)の経常収入、とくに綜合基金の剰余が多い。次に多いのは(3)の搬入諸税である。これらの多くは既存の基金の外に新規起債のために賦課

30) M. Postlethwayt, *Great Britain's True System*, 1757, quot. in E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 86.

31) N. A. Brisco, *op. cit.*, p. 80.

第3表 減債基金の歳出入内訳 (1759/60年)

| | | |
|--------------------|-----------|-----------|
| 歳入 | | |
| (1) 国庫繰入金 | 162,824 | £ |
| (2) 経常収入 | 1,867,759 | |
| 総合基金剰余 | 1,073,995 | |
| 一般基金剰余 | 640,357 | |
| 南海基金剰余 | 153,406 | |
| (3) 搬入諸税 | 1,178,994 | |
| (4) 寄付金 | 624 | |
| 計* | | 3,214,795 |
| 歳出 | | |
| (1) イングランド銀行扱い利払い | 1,010,457 | |
| (2) 南海会社 | 64,181 | |
| (3) 国庫 | 33,397 | |
| (4) 利払い基金赤字補填 | 186,006 | |
| (5) 1758年 経常支出くり込み | 345,415 | |
| (6) 1759年 | 1,122,148 | |
| 計* | | 3,214,795 |

注：* 算入されていない部分をふくむ。

資料：Annual Register, for the Year 1760, p. 196.

る。歳出面は大別すれば(1)から(4)までの利子補給部分と、(5)、(6)の経常費へのくり入れ部分よりなる。イングランド銀行や南海会社への利払い部分は双方の資本金に対する本来の利払いではなく、それとは別の追加公債の取扱い分に対する利払いである点に注目しなければならない。なかんづく銀行への利払い額が100万£をこえるのをみると、この巨大な基金に支えられた公債はコンソールとレデュースドを除いて考えられないことは自明である。すなわちコンソールという統合債の基金は、減債基金の中で統合が進められていたのである。最後に経常費へのくり入れを問題にしたい。1759年のそれは112万£、この頃の地租は4s.の賦課率で200万£を年々調達していたが、もしこの減債基金からの「流用」がなかったならば6s. Land Taxという破滅的な(rack rent)事態を生じていただろう。17世紀末に定額納付制で各地域に割当てられた地租が18世紀を通じてまがりなりにも維持されてきたのは、こうした減債基金による下支えが大きくものをいったからに違いない。もしこうした補完作用がなければ、4s. 地租で年々の経常費を支弁する体制はすみやかに崩壊し、所得税の

された租税を、「ジョージⅡ世25年(1752年)の法律にしたがってこの基金に搬入」したものである。ここには1720年の地金税、1745年のブドウ酒付加税など新旧多くの租税が統合されており、その後の膨張の主役となって行くのである。なお(1)の国庫繰入金は詳細不明、(4)の寄付金などの臨時収入はのちに賠償金や占領地の売却代などが入ってくる部分として注目する必要がある

導入が早められていただろう。

次にサーラス (F. Shirras) の掲げる「ウォルポール減債基金の全収支」を検討しよう(第4表)。その歳入総額を各ディケードに割ふてみると、70—80年

第4表 ウォルポール減債基金の全収支(1717—88)*

| 減債基金収入 | | 20,100 万£ |
|---------|--------|-------------|
| 支出 | 公債の償還 | 2,400(11%) |
| | 公債の利払い | 9,900(46) |
| | 経常費用 | 9,300(43) |
| | 計 | 21,600(100) |
| この間の起債額 | | 18,900 |

注：*1717—86の誤りであろう。

資料：G. F. Shirras, *Science of Public Finance*, Vol. II, p. 887.

代の減債基金の規模は500万£をこえることになる。これは年間経常収入の半分に達し、自動的に賦課される既定的歳入の7割におよぶものと思われる。歳出面では、私たちがこれまでみてきた以上に利払い額が多いことがわかる。それは晩年になればなる程減債基金が大規模な利払い基金に傾斜して行ったことを裏書きするものに他ならない。例えば1780年の1,200万£起債にあたって48万£の基金が必要であったが、この時には減債基金を副次保障 (collateral security) に用いるという形で利用した³²⁾。同じ年の経常費への「流用」は250万£で、その議定にあたっては「from the Fund commonly called Sinking Fund」という表現を用いている。1786年、統合基金 (consolidated fund) が設置される直前の歳入委員会 (Ways and Means Committee) は、経常費に地租麦芽税275万£、国庫証券550万£、減債基金481.1万£を計上した³³⁾。

かくして減債基金はもはやその名称にのみ過去の名残りを留めるだけで、全く異質なものに転化したのだと断言することが出来る。「減債基金はのちに統合基金として知られるようになった基金に類似するようになった。それは毎年公債を償還するために一定額を支出する財政装置たることをやめてしまった。それは主として公債負担に用いる目的で賦課される多様な諸税を調整するための装置として残された」³⁴⁾とハーグリーブズはいう。60年代以降になると、お

32) *Annual Register, for the Year 1780*, p. 314.

33) *Ditto, for the Year 1786*, p. 253.

34) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 64.

そらぐは減債基金というすでに形骸化させられた外枠そのものの影さえ薄れてきたのではあるまいか。当時の議会史やモノグラフィーに減債基金を問題にした例はきわめて少なく、減債基金の中の基金の方が人々の目に映ったとみることが出来るのである。

このような減債基金のあり方に対して、アダム・スミスは悲観的な意見を述べ³⁵⁾、リカードは戦争基金だと酷評する³⁶⁾。彼らの視角はいずれもそれが減債のための基金たることをやめた点への非難にある。しかしながら私がここで試みたことは、もう一步ふみ込んで、では減債基金はいったいいかなる法則の下に何に転化したのか、「減債基金の誤用 (misapplication) が財政政策の正常な姿にまでなった」³⁷⁾のなら、その財政政策を貫く法則の中で減債基金はどう変貌を遂げて行くのかを明らかにすることだったのである。

III 財政改革から統一国庫へ

基金制度に宿る矛盾の1つは、木村元一氏によって「基金は国家内に国家の存することを意味する」と鋭く指摘されている³⁸⁾。このような財政のあり方に伴う官吏の腐敗は財政改革を惹き起す1つの柱であった。

ビネイとサザーランド (L. Sutherland) がとりくんだフォックス (H. Fox) の陸軍経理の研究³⁹⁾は当時の軍事基金の実態を示す好例であるばかりか、それが1760年代の後半から財政に対する民間の非難を呼び起し、のちの財政改革運動の先鞭をつけた当事者であるだけに注目される。彼らはフォックスの元帳 (private ledger) の分析によって、支払長官 (Paymaster General) が「軍の銀行家」としての地位を利用して、手元の基金を私的金融業に流用してきた

35) A. Smith, *The Wealth of Nations*, Modern Library, pp. 872-73. 竹内謙二訳、慶友社、昭和35年。(Ⅱ)、22ページ、水田洋訳、河出書房、昭和40年、(下)、325-26ページ。

36) D. Ricardo, *Essays on Funding System*, 井手文雄訳「公債論」北隆館、昭和23年、128ページ。

37) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 46.

38) 木村元一「財政学—その問題領域の発展—」春秋社、昭和24年、143ページ。

39) L. S. Sutherland & J. E. D. Binney, "Henry Fox as Paymaster General of the Forces", *English Historical Review*, Vol. LXX, No. 275, Apr. 1955, pp. 229 ff.

ことを明らかにした。それが可能だった理由は主に前払金監査官 (Auditors for the Imprest) の会計監査の遅れにあり、陸軍会計にかんしていえば、フォックスの乱脈ぶりに世論が二度目の非難をあげせた 1769 年においてすら彼の就任年度 (1757年) の監査が終了していなかったという。

基金制度の中では支払長官が公金を手元におく必要もある程度認められる。何故なら、基金の中に幾つかの小経費部門 (sub-accounts) があってその間に融通性がなかったり、個人責任会計主義ともいうべき任期中の債務を退任後も支払わねばならないという事情などがあったからである。このような手元バランスを「フォックスはそのまま寝かしておくような男ではなかった。」彼は 7 年戦争の起債に公金で応募したり東印会社株を操作して巨利をえた。にもかかわらず彼の行為は道義的な責任追求はまねがれなかったが、法的な罪にはならなかった。そのためには前払金監査が終わり、文書局 (Pipe Office) から発行する履行証 (Quietus) が与えられるさいの破産宣告 (Defaulter) によらねばならなかったのである。かくて、清廉な前任者として知られる老ピットは、「基金の没落するところに国は栄える」と歎いた⁴⁰⁾。

基金制度がもたらすもう 1 つの矛盾は公債負担の累積であるが、この問題はアメリカ独立戦争の戦費とその財政を担当したノースによってピークにまで押し上げられた。ノースは、当時の寄生化した貨幣資本家たちの国家財政への吸着を恣のままに放置したので有名である。1779 年の下院の議論では「ここ数ヶ月前までは 3.5% で起債出来、今日でも 4.5% なら起債出来る。それなのに今年度のそれは 6—7% にもついた」と非難が出た⁴¹⁾。ノースの起債の特徴は、利子率を低くして元本にプレミアムをつけたり、種々の有期年金類を奨励策として設定しようとするもので、これは当時の貨幣階級の利益に合致していた。けだし、彼らは戦後の低利借替えを恐れていたからである。ノースの意見によれば、公債とは国家にとって公債負担でしかなく元本はどうでも良いとされる。

40) T. Doubleday, *A Financial, Monetary and Statistical History of England*, London, 1847, p. 111.

41) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 67.

しかしこのような煙幕の蔭で彼は公債負担そのものも増大させた。議会での追求に遭って、ノースはしばしば貨幣階級のいいなりになったことを告白させられた。

アメリカ独立戦争のための起債は総額1億£にのぼり、そのためにつくられた利払い基金は年々400万£におよんだ。すでに見たようにその大部分はコンソルやレデュースドであり、それを支える基金はいうまでもなく減債基金の利子補給部ともいうべき永久関税や消費税であった。このような公債負担の重圧は、一方で財政の硬直化を招いた結果、年内経費支弁を主張する声を強く呼び醒し、他方で大衆課税を強行する中で強力な原蓄の槓杆としての力を発揮した。

「国債制度の必然的補足物としての近代的租税制度」は、その自動累進的作用によって、小生産者への分解作用と賃労者階級への破壊的な作用を遂行する。そしてこのことが、産業資本家の創生記のドラマを構成すると同時に高利や商業資本に対抗して上昇する産業資本家側からの「国債への不信」を生んだ⁴²⁾。

1779年から83年にかけての財政改革運動はこうした基金のあり方に真正面から挑戦した。改革のオピニオン・リーダーであり、その後のピットの施政の導きの糸となった会計委員会 (Commissioners for Examining the Public Accounts) の勧告内容を、ビネイは次のように整理している⁴³⁾。「2. 会計官は単なる文書取扱官 (Book-Keeping Officer) でなければならぬ。また、彼ら自身の指示や利益のために現金を保管してはならぬ (Rep. 3)。5. 政府会計における財貨やサービスは現金で支払われるべきである。期限の定まらない信用を用いてはならぬ (Rep. 12)。7. 単一物件に対する1つ以上の課税は統合されるべきである。系、政府元帳 (Central Ledger) における分離された基金や勘定は出来るだけ統合すべきである。」ここに唱われている官僚機構の整備、公信用の規制、基金の統合などは、すべて18世紀的な基金制度に対する頂門の一針となった。そしてこの勧告がピットによる戦後財政の処理と再建を導い

42) K. Marx, *Das Kapital*, 長谷部文雄訳、青木文庫、(4)、1148-51ページ。

43) J. E. D. Binney, *British Public Finance and Administration, 1774-92*, Oxford, 1958, pp. 14-15. (番号はビネイによる。)

たのである。

ピットの公信用政策の最初のもは海軍手形 (navy bills) の5%確定である。ノース時代の遺物である2,500万 £におよぶ流動債をピットは1,930万 £の確定債にきりかえ、公信用の危機をのり切った。これが「Navy Five Per Cent」と呼ばれる銀行扱いの基金である。

次に彼がとりくんだのは減債基金の再設である。これについてはピットがこの問題についての師と仰いだプライス (R. Price) の影響と会計委員会の勧告を指摘しなければならない。1783年の末、会計委員会は第11レポートで歳出入の剰余から減債基金をつくること、剰余のつくり方には新旧貿易ルートの開発や産業の振興、そこへの自由競争の導入などを唱え、政府自体の任務として不要部局の廃止による経費節減への努力を要請した。そして「公信用の維持、国家の權威の保持、政府債権者への正義の遂行のためにはなしうることをすべて行なうべきである。さもないと重大な事態が生じるであろう」と結んだ⁴⁴⁾。

この時期には、ウォルポール減債基金はほとんど外枠を残すのみとなっていたが、その一部に若干の剰余をもっていた。1786年3月の特別委員会の報告は、国庫総収入が1,538万 £、支出が1,448万 £で差引き90万 £の剰余を計上している⁴⁵⁾。これを有効な減債基金をつくる財源としてプライスが要求していた100万 £にするため、ピットは酒糖、木材、香料、髪料への課税を行ない、かくして新しい減債基金が「既存の減債基金——すなわちウォルポールの不完全な発明によるもの——から充当されることになった。」⁴⁶⁾ すなわち、1786年には、旧減債基金の片隅に置かれていた減債部門が独立し制度的に承認を受けたのである。「そして、次の年から新設の統合基金に移された」のである⁴⁷⁾。

最後に財政改革の総決算ともいべき統一国庫制度の成立に触れよう。過去

44) *Commissioners for Examining the Public Accounts, Rep. 12*, quot. in J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 112.

45) *Annual Register, for the Year 1786*, p. 113.

46) J. E. D. Binney, *op. cit.*, pp. 113-14.

47) *Ibid.*, p. 114.

数ケ年に亘って吹き荒れた財政改革の嵐は、18世紀的な基金制度に対して根本的な改革を要求していた。ここで問題となった統一的な予算運営や有効な会計監査の可能性は、基金制度の中から生まれる筈はなかった。基金の統合は次の拡散への前提でしかなく、次々に利払い基金がつくられ付加税が増えるので、同一商品に対する課税件数は多いもので13種類を数える有様であった。18世紀はじめにつくられた4つの基金⁴⁸⁾も有名無実と化し、各基金の剰余も規定通り減債基金に向うことはほとんどなく、横流しされるのが常であった。関税庁の例では1787年の統合直前に74の分離した会計部門があり、そこから支弁される経費部門はその数よりも多かった⁴⁹⁾。会計委員会は、「(基金を統合して)政府の歳入のすべてがそこに入り、歳出のすべてがそこから支払われる1つの基金をつくることは、国庫内のあらゆる業務を簡素化するであろう」⁵⁰⁾と勧告した。この一見技術的ともみえる勧告が実行に移されることは、18世紀イギリスの基金制度の息の根をとめるに十分だった。

そしてそれは、1787年ピットの手で統合基金設置法(The consolidated fund act)として実現された⁵¹⁾。これにもとづいて歳入部門は統合関税、統合消費税など8部門に簡素化され、各部門の徴収費を差引いた純益がすべて国庫の統合基金(consolidated fund)に流入することになった。歳出面でも支出優先順に長期公債費、シヴィル・リスト、短期公債費などが定められ、従来は個々ばらばらに支出されていた経費が全体として既定費(consolidated fund service)を構成するようになった。このように支出優先順を設けた理由は、従来の特定の経費に特定の租税を与えるという関係を断ち切ったために生じる政府債権者の不安を取り除くことにあった。

統一国庫制度が成立した結果、従来の孤立分散化した基金が集結されはじめて統一的な予算運営が可能となった。各経費部門への財源の配布も統制が行届

48) 拙稿、前掲論文、73-5 ページ。

49) H. Higgs, *Financial System of the United Kingdom*, London, 1914, p. 18.

50) *Comms. for Exam. the Public Accounts, Rep. 13*, quot. in J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 109. () 内筆者。

51) 27 Geo II, cap. 13.

き従来の基金制度が宿していた最大の難点、「各経費部門での赤字→公信用の危機→国庫証券や永久債への肩代り＝基金の設定」という悪循環がたち切られた。

これと併行して予算公開の原則が確立された。基金制度は各経費部門に対する議会の統制を弱める働きをもっていたため、ユトレヒト条約の頃までは議会による会計監査が有効に働いていたのに、ウォルポールの頃から基金制度の「うまい運用」によって国民は知らず知らず債務の淵に引きずり込まれたのだという。これ以後「下院は予算を鵜呑みにした。有効な予算統制は憲法上の神話にすぎない」⁵²⁾といわれるようになり、官吏の腐敗についても「18世紀は国王にのみ責任をもつ官吏と議会における国王 (King in Parliament) に責任をもつ官吏の何か空位期に似ている」⁵³⁾といわれるまでになった。しかし統一国庫制度が出来、議会の予算統制が確立されると共に、近代官僚制への道も開けてきたのである。公金をすべてイングランド銀行扱いとする原則は、必ずしも直ちに全体に及んだものではないが徐々に進んだ。ピットの大蔵秘書官であったジョージ・ローズは、1806年、この頃を回顧して次のように書いた。「過去12—14年程、財政状態を全面的に一般公開せよという要望がなされたことはなかった。以前はどれだけ正直に、忠実に扱われたとしても、この問題の真の判定は当事者を除いてはしよせん敵わぬところであった。今日では会計方式は簡素化され、すべてに理解されるよう詳細に公衆に示されるようになった。」⁵⁴⁾

統合基金に包括されなかった年々の議定税は、既定費が一定の歳入枠を確保すると同時にその部分を一定限度に閉じ込めておく働きをもっていたのに対し、これ以後の膨張の主役を占めるようになった。臨時費の支弁は、かつての減債基金＝消費税という財政の膨張形式から国庫証券＝地租・麦芽税のラインに移行したのである。かくて公信用のあり方や租税制度の動向が大きく変化した。1797年のトリプル・アセスメント、同年のイングランド銀行の兌換停止、

52) E. Hughes, "Review, Binney's British Public Finance and Administration", *English Historical Review*, Oct. 1959, p. 703.

53) J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 253.

54) G. Rose, *A Brief Examination*, quot. in J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 254.

98年の地租永久化、99年の所得税の導入などはこの結果である。これらを予算制度の上からみた場合、単年度制への志向と評価することが出来る。そしてそれと共に議定項目 (vote) の細分化も進められて行った。このように、引続いて起った対仏、ナポレオン戦争という大きな財政上の試練にあっても、18世紀的な意味での基金制度の展開や、それにもとづく公信用の拡散はふたたび起きなかったのである。

む す び

本稿はウォルポール減債基金の変貌を通じて、原蓄期の国家財政の展開および解体の過程を考察したものである。私たちはここで、かつて減債を目的として作られた減債基金がたんなる「流用」の段階から変質の段階にまで到る過程を実証して行くことが出来た。それを動かす力となったのは、原蓄期の再生産過程を反映した当時の財政のあり方、すなわち基金制度の運動法則に他ならないのである。

基金制度は、次々に襲ってくる財政危機に対応して基金を統合し、減債基金を実質的な統合基金として機能するまでに変質させた。基金が最終的に統合され公信用に最大の膨脹力を与える筈の統一国庫制度が、それでは何故基金制度の最後の姿となりえなかったのであろうか。私はそこに基金制度の内的矛盾をみる。たしかに基金制度そのものは法則的に統合を志向する。しかし統合にともなう楯の反面（基金の再編成や公信用への規制）に対しては、それは極力抵抗する性格のものである。だからこそ、減債基金が形骸化されたまま、実質的な統合基金として利用されるという奇妙な方式が出来上ったのであろう。そして、統一国庫の実現はブルジョワ予算原則をふりかざして基金制度を打ち倒す新しい勢力の手に待たねばならなかったのである。